Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção)

12 de maio de 2016 *

«FEOGA — Secção 'Garantia' — FEAGA e Feader — Despesas excluídas do financiamento — Setores bovino e ovino — Correção financeira forfetária — Correção pontual — Artigos 48.° e 69.° do Regulamento (CE) n.º 1782/2003 — Direitos especiais — Dever de fundamentação»

No processo T-384/14,

República Italiana, representada por G. Palmieri e B. Tidore, na qualidade de agentes,

recorrente,

contra

Comissão Europeia, representada por P. Rossi e D. Bianchi, na qualidade de agentes,

recorrida,

que tem por objeto um pedido de anulação parcial da Decisão de Execução 2014/191/UE da Comissão, de 4 de abril de 2014, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), secção «Garantia», do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (Feader) (JO L 104, p. 43), na parte em que exclui determinadas despesas efetuadas pela República Italiana,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

composto por: S. Frimodt Nielsen, presidente, F. Dehousse e A. M. Collins (relator), juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador principal,

vistos os autos e após a audiência de 10 de dezembro de 2015,

profere o presente

* Língua do processo: italiano.

Acórdão[1] *[omissis]*

Tramitação processual e pedidos das partes

21 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 3 de junho de 2014, a República Italiana interpôs o presente recurso.

22 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (Sexta Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

23 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal Geral na audiência de 10 de dezembro de 2015.

24 A República Italiana conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

— anular a decisão impugnada na medida em que a mesma lhe aplica correções financeiras de 5 026 453,43 e de 1 860 259,60 euros;

— condenar a Comissão nas despesas.

25 A Comissão conclui pedindo ao Tribunal que se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República Italiana nas despesas.

Questão de direito

26 A República Italiana invoca contra a decisão impugnada fundamentos relativos, por um lado, à violação das regras da União em matéria de PAC, à violação das formalidades essenciais por falta de fundamentação, bem como à violação de diversos princípios gerais do direito da União, entre os quais os princípios da proporcionalidade, da legalidade e da segurança jurídica, na medida em que a Comissão aplicou correções financeiras, primeiro, no âmbito da concessão de pagamentos complementares na aceção do artigo 69.º do Regulamento n.º 1782/2003 e, segundo, no âmbito da determinação dos direitos especiais na aceção dos artigos 47.° e 48.° do mesmo regulamento.

27 Na audiência, a República Italiana declarou que renunciava a invocar o fundamento relativo à aplicação errada da correção forfetária de 3 477 225 euros, na medida em que a mesma se baseava na inobservância dos critérios de aprovação de um organismo pagador. Por consequência, o objeto do presente litígio limita-se à legalidade da aplicação, pela Comissão, dos artigos 47.°, 48.° e 69.° do Regulamento n.º 1782/2003 para fundamentar as correções financeiras de, respetivamente, 1 860 259,60 euros e 5 026 453,43 euros.

1 — Apenas são reproduzidos os números do presente acórdão cuja publicação o Tribunal considera útil.

Considerações de princípio

28 A título preliminar, importa recordar que o FEOGA e o Fundo só financiam as despesas efetuadas com respeito pelo direito da União no âmbito da organização comum dos mercados agrícolas (acórdãos de 8 de maio de 2003, Espanha/Comissão, C-349/97, Colet., EU:C:2003:251, n.º 45; de 24 de fevereiro de 2005, Grécia/Comissão, C-300/02, Colet., EU:C:2005:103, n.º 32; e de 12 de setembro de 2012, Grécia/Comissão, T-356/08, EU:T:2012:418, n.º 12).

29 A este propósito, resulta das regras relativas ao FEOGA e ao Fundo que os Estados-Membros estão obrigados a organizar um conjunto de controlos administrativos e de controlos no local que permitam certificar que os requisitos materiais e formais de concessão das ajudas foram corretamente observados. Se a organização desse conjunto de controlos não existe ou se a que foi criada por um Estado-Membro funciona tão mal que deixa subsistir dúvidas quanto à observância dessas condições, a Comissão tem fundamento para não reconhecer certas despesas efetuadas pelo Estado-Membro em causa (acórdãos de 12 de junho de 1990, Alemanha/Comissão, C-8/88, Colet., EU:C:1990:241, n.ºs 20 e 21; de 14 de abril de 2005, Espanha/Comissão, C-468/02, EU:C:2005:221, n.º 36; e de 30 de setembro de 2009, Portugal/Comissão, T-183/06, EU:T:2009:370, n.º 31).

30 Resulta igualmente da jurisprudência que, embora a regulamentação da União relativa à concessão dos prémios não obrigue expressamente os Estados-Membros a instituir medidas de vigilância e modalidades de controlo, como as evocadas pela Comissão quando do apuramento das contas do FEOGA e do Fundo, também é verdade que essa obrigação pode decorrer, eventualmente de forma implícita, do facto de, por força das regras relativas ao FEOGA e ao Fundo, caber aos Estados-Membros organizar um sistema eficaz de controlo e vigilância (acórdãos Espanha/Comissão, n.º 29 *supra*, EU:C:2005:221, n.º 35; de 24 de abril de 2008, Bélgica/Comissão, C-418/06 P, Colet., EU:C:2008:247, n.º 70; e de 4 de setembro de 2009, Áustria/Comissão, T-368/05, EU:T:2009:305, n.º 76).

31 No que respeita às regras relativas ao ónus da prova no âmbito do apuramento das contas, não cabe à Comissão, para provar a existência de violação das regras da PAC, demonstrar de modo exaustivo a insuficiência dos controlos efetuados pelas Administrações nacionais ou a irregularidade dos dados por estas transmitidos, mas antes apresentar um elemento de prova da dúvida séria e razoável que tem quanto a esses controlos ou a esses dados. Esta facilitação da exigência da prova a fazer pela Comissão explica-se pelo facto de o Estado-Membro estar melhor colocado para recolher e verificar os dados necessários ao apuramento das contas do Fundo (acórdãos de 11 de janeiro de 2001, Grécia/Comissão, C-247/98, Colet., EU:C:2001:4, n.ºs 7 a 9; de 1 de julho de 2009, Espanha/Comissão, T-259/05, EU:T:2009:232, n.º 112; e Grécia/Comissão, n.º 28 *supra*, EU:T:2012:418, n.º 13).

32 Efetivamente, a gestão do financiamento do Fundo assenta principalmente nas administrações nacionais, às quais incumbe zelar pelo estrito cumprimento das regras da União. Este regime, fundado na confiança entre as autoridades nacionais e a União, não implica qualquer controlo sistemático por parte da Comissão, que esta estaria, aliás, materialmente impossibilitada de efetuar. Só o Estado-Membro está em condições de conhecer e de determinar com precisão os dados necessários à elaboração das contas do Fundo, não estando a Comissão suficientemente próxima para obter junto dos agentes económicos as informações de que necessita (acórdãos de 1 de outubro de 1998, Irlanda/Comissão, C-238/96, Colet., EU:C:1998:451, n.º 30; de 7 de julho de 2005, Grécia/Comissão, C-5/03, Colet., EU:C:2005:426, n.º 97; e de 17 de outubro de 2012, Espanha/Comissão, T-491/09, EU:T:2012:550, n.º 25).

33 Consequentemente, incumbe ao Estado-Membro apresentar a prova mais detalhada e completa possível da veracidade dos seus controlos ou dos seus números e, se for caso disso, da inexatidão das afirmações da Comissão (acórdão Grécia/Comissão, n.º 28 *supra*, EU:C:2012:418, n.º 13).

34 O Estado-Membro em apreço, por seu turno, não pode pôr em causa as constatações da Comissão sem basear as suas próprias alegações em elementos que provem a existência de um sistema de controlo fiável e operacional. Se não conseguir demonstrar que as constatações da Comissão são inexatas, estas constituem elementos suscetíveis de fazer surgir dúvidas sérias quanto à existência de um conjunto adequado e eficaz de medidas de vigilância e de controlo (acórdãos de 28 de outubro de 1999, Itália/Comissão, C-253/97, Colet., EU:C:1999:527, n.º 7; Espanha/Comissão, n.º 28 *supra*, EU:C:2003:251, n.º 48; de 12 de julho de 2011, Eslovénia/Comissão, T-197/09, EU:T:2011:348, n.º 40; e Grécia/Comissão, n.º 28 *supra*, EU:T:2012:418, n.º 35).

35 É à luz destas considerações que devem ser analisados os fundamentos aduzidos pela República Italiana em apoio do recurso na medida em que o mesmo tem por objeto duas categorias de correções financeiras aplicadas na decisão impugnada.

[omissis]

2. Quanto ao fundamento relativo à correção pontual respeitante à determinação e ao pagamento dos impostos especiais previstos pelos artigos 47.° e 48.° do Regulamento n.º 1782/2003

80 A República Italiana alega que aplicou corretamente os artigos 43.° e 48.° do Regulamento n.º 1782/2003 em todas as situações de transferência ou de sucessão dos direitos aos pagamentos de um agricultor para outro, referidas na decisão impugnada. Em seu entender, esses direitos aos pagamentos especiais foram corretamente calculados ao manter separados, por um lado, o montante de referência da atividade de criação de animais e, por outro, os direitos aos pagamentos associados às superfícies. O sistema de redistribuição desses direitos é compatível com a regulamentação da União uma vez que respeita a exigência de acompanhamento dos direitos ao pagamento.

81 A Comissão contesta os argumentos da República Italiana.

82 A título preliminar, cumpre observar que, no ponto 4.16 da petição, a República Italiana alega que a decisão impugnada é ilegal «em razão de uma violação dos princípios gerais da proporcionalidade, da legalidade, da segurança jurídica, da confiança legítima, bem como do dever de fundamentação». Há que observar que, no que respeita aos princípios e ao dever alegadamente violados, a República Italiana não apresenta nenhuma fundamentação, ainda que sumária. Em particular, na medida em que invoca a falta de fundamentação completa e adequada da decisão impugnada sem indicar os pontos em que, em seu entender, a fundamentação é deficiente e sem precisar quais os elementos de direito e de facto que careciam de desenvolvimentos complementares, a petição não respeita as exigências do artigo 76.º, alínea d), do Regulamento de Processo, pelo que estas várias acusações devem ser julgadas inadmissíveis (v., neste sentido, acórdão de 15 de outubro de 2008, Mote/Parlamento, T-345/05, Colet., EU:T:2008:440, n.ºs 75 a 77).

83 Por conseguinte, importa considerar que, com a presente acusação, a República Italiana alega, no essencial, uma violação dos artigos 47.° e 48.° do Regulamento n.º 1782/2003.

84 Há que considerar igualmente que a apreciação da presente acusação tem unicamente por objeto a justeza da interpretação do artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003 acolhida pela Comissão na decisão impugnada, lida conjuntamente com os documentos apresentados no procedimento administrativo. Com efeito, como decorre dos debates na audiência, as partes opõem-se quanto à interpretação a dar a esta disposição.

85 A correção pontual de 1 860 259,60 euros aplicada pela Comissão na decisão impugnada, em razão da determinação e atribuição indevidas de direitos aos pagamentos especiais, não foi objeto de conciliação prévia e, portanto, não existe nenhuma explicação sobre ela no relatório de síntese. A omissão de que a República Italiana é acusada é objeto de explicações nas cartas da Comissão de 22 de dezembro de

2010 e de 13 de dezembro de 2012 (v. n.os 12 e 14 *supra*). Refere-se, por um lado, à afetação dos direitos especiais face a direitos resultantes dos ovinos e bovinos e das superfícies e, por outro, à repartição dos direitos especiais resultantes do setor oleícola, para os anos de pedido entre 2006 e 2009. Nessas cartas, a Comissão acusa as autoridades italianas de terem gerido mal estas situações de acumulação dos direitos a ajudas. As situações referidas na presente acusação são aí descritas do seguinte modo:

— se um agricultor com direitos especiais atribuídos com base no período de referência recebeu de outro agricultor (por transferência ou herança) os hectares e os montantes correspondentes antes do primeiro ano de execução do regime de pagamento único, o valor dos seus direitos especiais não foi repartido pelas autoridades italianas entre os direitos normais (até 5 000 euros);

— se um agricultor com direitos normais atribuídos com base no período de referência recebeu montantes provenientes do prémio bovino sem os hectares correspondentes de outro agricultor (por transferência ou herança) antes do primeiro ano de execução do regime de pagamento único, o valor dos direitos especiais recebidos não foi afetado pelas autoridades italianas aos seus direitos normais (até 5 000 euros).

86 Segundo a Comissão, a aplicação correta do artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003 exigia a afetação dos direitos especiais aos direitos normais até ao limite de 5 000 euros por hectare e, em seguida, a afetação do saldo aos direitos especiais. Durante todo o procedimento administrativo, manteve que os direitos a pagamentos adicionais (especiais) de montante inferior a 5 000 euros não deviam ser utilizados de maneira autónoma relativamente ao pagamento único, mas antes ser afetados aos direitos normais com o objetivo de determinar o direito ao pagamento por hectare, cálculo esse que consiste em dividir os pagamentos recebidos durante o período de referência pelos hectares que contribuíram para os gerar como se esses hectares tivessem igualmente contribuído para gerar os pagamentos adicionais (até ao limite de 5 000 euros). Em contrapartida, as autoridades italianas, ao manterem a distinção entre os direitos normais e os direitos especiais (sem nenhuma redistribuição), criaram mais direitos especiais e, consequentemente, subavaliaram os direitos normais de referência.

87 Nos seus articulados, a República Italiana reconhece que seguiu, na sua prática, o modo de aplicação das disposições em causa previsto pela Comissão. Alega que «[o]s artigos 43.° e 48.° foram aplicados à fração dos montantes de referência de cada agricultor cedente e ao agricultor cessionário quanto à fração dos montantes resultante da atividade agrícola deste último, considerando que ambos tinham direito a pagamentos diretos durante o período de referência» e que «as autoridades italianas decidiram não […] efetuar [uma redistribuição dos direitos aos pagamentos especiais] unicamente nos casos em que a soma de todos os montantes de referência […] conduzia a um montante unitário por hectare superior a 5 000 euros». Em seu entender, esta aplicação era igualmente compatível com o artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003.

88 Saliente-se que a interpretação do artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003, que estabelece as modalidades de aplicação da derrogação prevista pelo artigo 47.º à regra geral enunciada pelo artigo 43.º do mesmo regulamento, é necessariamente de interpretação estrita (v., por analogia, acórdão de 13 de dezembro de 2001, Heininger, C-481/99, Colet., EU:C:2001:684, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

89 A título preliminar, cumpre recordar o objetivo geral prosseguido pelo Regulamento n.º 1782/2003, ou seja, a execução do regime do pagamento único. À luz de uma interpretação literal do artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003, tendo em conta as disposições adjacentes, esta disposição é aplicável ao agricultor que tenha beneficiado de «[p]agamentos que habilitam a direitos de pagamento sujeitos a condições especiais» referidos no artigo 47.º do mesmo regulamento e que, no período de referência, «não possuía hectares na aceção do artigo 43.º [do mesmo regulamento]» para efeitos da determinação dos direitos ao pagamento único ou cujo direito por hectare seja superior a 5 000 euros. Este agricultor, que ou não tem hectares ou possui hectares cujo direito por hectare seja superior

a 5 000 euros, tem direito: a) ao pagamento igual ao seu «montante de referência» (de base) correspondente aos pagamentos diretos que lhe foram concedidos no período médio de três anos e b) aos pagamentos «por cada 5 000 euros ou fração do montante de referência» (isto é, os pagamentos especiais) que lhe foram concedidos no período médio de três anos.

90 Por consequência, os pagamentos especiais são afetados ao montante de referência por hectare até ao montante de 5 000 euros e, a partir desse limite, constituem mais um direito ao pagamento (especial). A este respeito, o artigo 47.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1782/2003 prevê que os montantes que enumera são «incluídos no» montante de referência nas condições previstas no artigo 48.º do mesmo regulamento. Resulta igualmente do artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1782/2003 que, a partir de 2007 e em derrogação dos artigos 33.º, 43.º e 44.º do mesmo regulamento, os montantes decorrentes do prémio aos produtos lácteos e dos pagamentos complementares (previstos nos artigos 95.º e 96.º do Regulamento n.º 1782/2003) serão «incluídos no» regime de pagamento único, nas condições previstas nos artigos 48.º a 50.º Assim, a legislação pertinente estabelece o princípio de acumulação dos pagamentos provenientes dos diferentes títulos num pagamento único.

91 A República Italiana alega pois erradamente que resulta do artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003 um dever de manter separados todos os pagamentos provenientes dos diferentes direitos. Por outro lado, a remissão para o artigo 49.º do referido regulamento, conforme efetuada na petição, também não apoia a tese apresentada pela República Italiana. Esta disposição, com a epígrafe «Condições» e relativa aos direitos de pagamento especiais, prevê uma derrogação ao artigo 36.º, n.º 1, e ao artigo 44.º, n.º 1, do mesmo regulamento na medida em que um agricultor que detém tais direitos ao pagamento para os quais não dispunha de hectares no período de referência é autorizado a derrogar a obrigação de apresentar um número de hectares admissíveis equivalente ao número de direitos. Esta derrogação está subordinada à condição de manter pelo menos 50% da atividade agrícola exercida no período de referência, expressa em cabeças de gado. Cumpre observar que esta disposição não prevê nenhum método alternativo de determinação dos direitos aos pagamentos especiais, nem nenhuma obrigação de manter separados os pagamentos provenientes dos diferentes direitos. Com efeito, o artigo 49.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1782/2003 especifica que «[o]s direitos aos pagamentos determinados nos termos do artigo 48.º não podem ser alterados».

92 Há que rejeitar igualmente o argumento, que figura no n.º 32 da réplica, segundo o qual os montantes referidos no artigo 48.º, primeiro parágrafo, do Regulamento n.º 1782/2003 são «somados» ao montante de referência. Com efeito, uma comparação das diferentes versões linguísticas do artigo 47.º, n.º 1, deste regulamento, designadamente das versões italiana, inglesa e alemã, confirma o significado dos termos «incluídos no» («sono inclusi»; «included in»; «in die Berechnung des Referenzbetrags aufgenommen»). Em todo o caso, na audiência, a República Italiana renunciou a este argumento.

93 Também não pode ser acolhida a alegação segundo a qual, por um lado, o método de determinação dos direitos utilizado pelas autoridades italianas não implicou diferenças no valor global dos direitos ao pagamento atribuídos aos agricultores em causa e, por outro, no que respeita aos direitos especiais, a obrigação de manutenção das cabeças de gado foi observada em conformidade com o artigo 49.º do Regulamento n.º 1782/2003. Dado que este regulamento previu um método específico de cálculo dos direitos ao pagamento para estes efeitos e com o intuito de assegurar a regularidade dos direitos atribuídos em todos os Estados-Membros, a República Italiana estava obrigada a aplicá-lo. Resulta da análise precedente que o artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003 tem caráter obrigatório e não prevê nenhuma margem de discricionariedade para o Estado-Membro. Por conseguinte, a República Italiana não pode afirmar que o seu método alternativo é igualmente eficaz, adequado para evitar as fraudes, ou ainda mais favorável ao agricultor (v., neste sentido, acórdãos Espanha/Comissão, n.º 44 *supra*, EU:C:2002:192, n.º 87 e jurisprudência aí referida, e de 28 de março de 2007, Espanha/Comissão, T-220/04, EU:T:2007:97, n.º 89 e jurisprudência aí referida).

94 O mesmo acontece no que respeita ao argumento de que a atuação das autoridades italianas não causou nenhum risco para o Fundo. É imperioso constatar que a República Italiana não apresentou nenhum elemento de prova suscetível de pôr em causa o cálculo, pelos serviços da Comissão, dos montantes exatos que expõem o Fundo a um risco. Com efeito, resulta, por um lado, da reunião bilateral de 8 de fevereiro de 2011 e, por outro, da carta de 13 de dezembro de 2012 que as autoridades italianas, com base numa metodologia aprovada pela Comissão, «apresentaram um cálculo indicando o risco efetivo para o Fundo resultante da aplicação incorreta dos artigos 43.° e 48.° do Regulamento n.º 1782/2003, correspondente ao montante de 1 813 699,96 euros para quatro anos».

95 Deve igualmente ser rejeitado o argumento de que a Comissão não indicou os efeitos concretos resultantes da aplicação incorreta dos artigos 43.° e 48.° do Regulamento n.º 1782/2003 pelas autoridades italianas. À semelhança das considerações que figuram no n.º 31 *supra*, incumbe à Comissão apresentar um elemento de dúvida sério e não demonstrar que os riscos se verificaram.

96 Tendo em conta as considerações precedentes, designadamente as que figuram nos n.ºs 89 e 90 *supra*, há que declarar que a interpretação do artigo 48.º do Regulamento n.º 1782/2003 defendida pela República Italiana é contrária tanto à letra como à estrutura deste artigo. Na medida em que todos os seus argumentos foram rejeitados, há que julgar improcedente o presente fundamento de recurso invocado pela República Italiana, relativo à correção pontual que incide sobre a determinação e o pagamento dos direitos especiais.

97 Consequentemente, há que negar provimento ao recurso na íntegra.

[omissis]

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sexta Secção),

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Frimodt Nielsen Dehousse Collins

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 12 de maio de 2016.

Assinaturas